



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PENINGKATAN PROFESIONALISME PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH

SKRIPSI



**VALERY SUNDANA
06140258**

**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2011**

LEMBARAN PENGESAHAN

No. Reg : 3435 / PK VI / 10 / 2011

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PENINGKATAN
PROFESIONALISME PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH**

Disusun oleh :

VALERY SUNDANA

06.140.258

Telah Dipertahankan Dalam Sidang Komprehensif

Pada Hari Senin Tanggal 31 Oktober 2011

Yang Bersangkutan Dinyatakan LULUS oleh Tim Penguji yang Terdiri Dari :

Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH.

NIP : 196207181988101001

Pembantu Dekan I

Yoserwan, SH., MH. LLM.

NIP : 196212311989011002

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Suharizal, SH., MH.

NIP : 197904042002121004

Delfina Gusman, SH., MH.

NIP : 198205092005012002

Penguji I

Penguji II

Andi Nova, SH., MH

NIP : 197503182006041002

Charles Samabura, SH., MH.

NIP : 197904052005011002

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PENINGKATAN PROFESIONALISME PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH

(Valery Sundana, 06140258, Fakultas Hukum Universitas andalas,
58 halaman, 2011)

ABSTRAK

Ombudsman Republik Indonesia (sebelumnya bernama Komisi Ombudsman Nasional) adalah lembaga negara di Indonesia yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008. Dalam penulisan ini pokok permasalahan yang dapat penulis kemukakan adalah Bagaimanakah bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah, Bagaimanakah pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah, Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia untuk meningkatkan kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah. Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris, yaitu pendekatan masalah dengan melihat norma yang ada dengan pelaksanaan aturan-aturan tersebut di lapangan. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat diambil kesimpulan : *Pertama*, bentuk pengawasan Ombudsman yaitu menerima laporan dan pengaduan dari masyarakat, selain itu Ombudsman juga dapat melakukan investigasi atas prakarsa sendiri melalui informasi yang didapat melalui media dan/atau pemberi informasi dari dalam, *kedua*, Setiap warga negara dan penduduk, baik yang tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia maupun yang tidak, berhak menyampaikan laporan kepada Ombudsman. Sepanjang laporan yang disampaikan mengenai tindakan penyimpangan yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum, *ketiga*, Kendala-kendala yang dihadapi oleh Ombudsman: 1) Tidak tersedia dana yang cukup, sehingga seluruh pelaksanaan program dan kegiatan tidak dapat dipastikan waktu pelaksanaannya ; dan 2) Masih terbatasnya pengetahuan masyarakat tentang tugas, fungsi dan wewenang Ombudsman secara menyeluruh.

KATA PENGANTAR



Puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana hukum.

Kemudian tak lupa pula, penulis panjatkan Shalawat beriringan salam kepada Baginda junjungan kita yakni Nabi Besar Muhammad SAW, yang telah mengantarkan umatnya dari alam kebodohan ke alam yang penuh ilmu pengetahuan seperti yang kita rasakan saat sekarang ini.

Dalam rangka pembahasan dan penyusunan skripsi ini penulis berusaha mengerahkan semua kemampuan yang penulis miliki untuk mencoba mencapai maksud substansi dari permasalahannya. Tetapi dalam menguraikan berkemungkinan masih banyak ditemui kekurangan-kekurangan atau masih jauh dari kesempurnaannya. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritikan dan saran-saran yang bersifat konstruktif guna perbaikan dan kesempurnaan skripsi ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian penulisan skripsi yang penulis beri judul: **“PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PENINGKATAN PROFESIONALISME PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH”**, yakni :

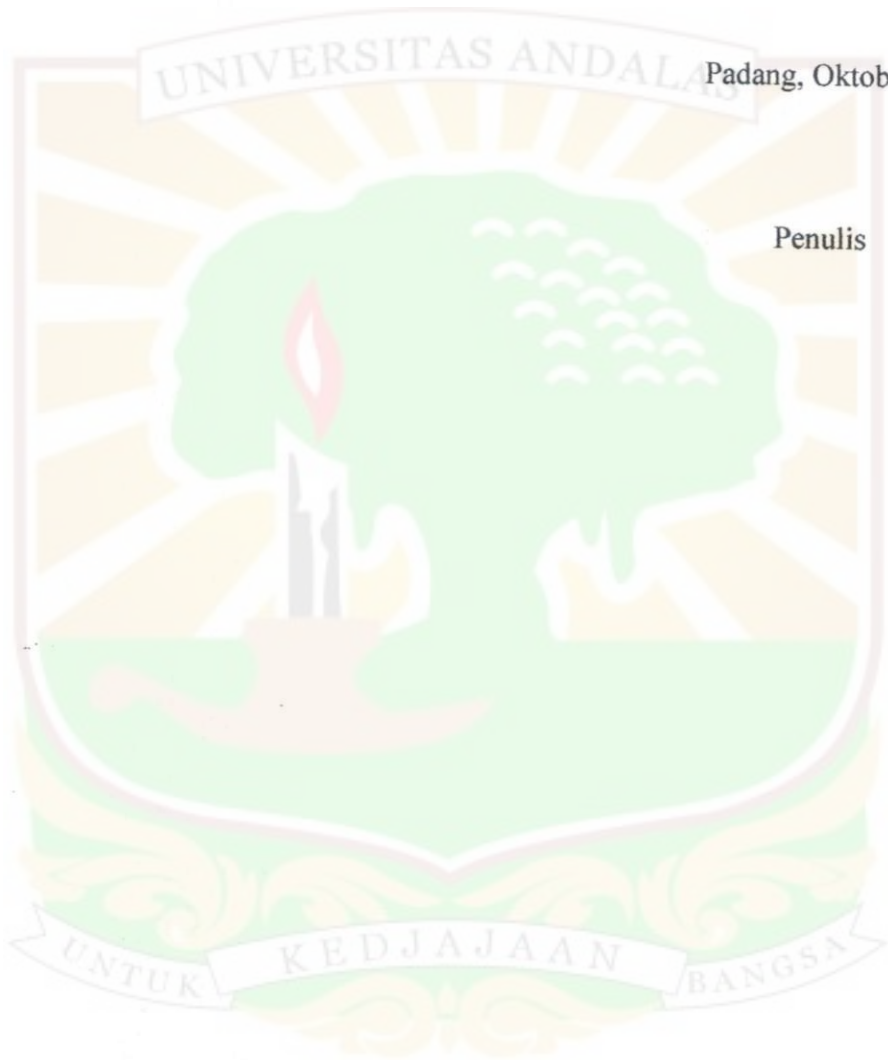
1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak Yoserwan, SH, MH., LL.M selaku Pembantu Dekan I, Bapak Frenaddin Adegustara, SH., MS selaku Pembantu Dekan II, dan Bapak Dr. Kurniawarman, SH., MH selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.

3. Bapak Dian Bakti Setiawan, SH., MH selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan Ibuk Delfina Gusman, SH., MH selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara dan merangkap sebagai Pembimbing II penulis.
4. Bapak Dr. Suharizal, SH., MH selaku Pembimbing I.
5. Ayahanda dan Ibunda yang penulis cintai dan banggakan, yang telah mendidik dan membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang dan dukungannya, yang telah bekerja keras secara moril dan materil demi kelanjutan studi penulis.
6. Kakanda Valeny Suryaningsih, SE. dan adikku Ayu Indira Putri yang telah mendorong agar penulis tetap semangat.
7. Keluarga Uda Ramli yang telah menerima penulis dengan penuh kekeluargaan selama penulis melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Nagari Sibakur.
8. Teristimewa buat Reysa Femina yang telah sabar, setia membantu dan mengingatkan penulis, sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.
9. Dian Prima Barata Putra dan Keluarga yang telah menolong penulis selama melakukan penelitian.
10. Teman-teman terdekat penulis, Ikhsan, Ardi Winata, Ilham Fakhur Raaziy, Khalil Gibran Taufik, Randy, Agiel, Agus, Dika, Nando, Dhayat, Kiki dan Rizky.
11. Teman-teman main futsal setiap hari senin, Bang Ferry, Bang Hengky, Yudhi, Adri, Ifri, Prima Putra, Rifal, Andika, Osca,
12. Kerabat serta rekan-rekan angkatan 2007 lokal IV, Alwis, Rian, Dean, Irsyad, Zelni, Harry, Ami cowok, Ami, Dewi, Cheryl, Randu dan semuanya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Serta teman-teman dari program kekhususan Hukum Tata Negara, Mul, Ade, Dian, Wahyu, Haris, Iqbal, yang telah memberikan semangat dalam penulisan skripsi ini.

Bahwa kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam skripsi ini, yang penulis tidak bisa sebutkan satu persatu, baik moril maupun materil, bertukar pikiran, serta memberikan motivasi dan semangat kepada penulis, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Semoga semua pihak diberikan kebahagiaan,

limpahan berkah dan karunia oleh Allah SWT atas jasa-jasanya serta menjadi amal shaleh dan dibalas dengan pahala yang berlipat ganda.

Penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena terbatasnya pengetahuan yang penulis miliki. Untuk itu kritik dan saran dari berbagai pihak sangat penulis harapkan. Penulis berharap skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua.



Padang, Oktober 2011

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Metode Penelitian	10
BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP OMBUDSMAN	
A. Tinjauan Umum tentang Ombudsman	13
1. Pengertian Ombudsman	13
2. Sejarah Pembentukan Ombudsman	16
3. Dasar Hukum Pengaturan Ombudsman	19
4. Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman	21
B. Tinjauan Umum tentang Profesionalisme	
Penyelenggara Negara	23
1. Pengertian Profesionalisme Penyelenggara Negara	23
2. Pengawas Internal dan Eksternal	26

C. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah.....	31
1. Pengertian Pemerintah Daerah	31
2. Pengertian Otonomi Daerah	34

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah.....	36
B. Pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme Penyelenggara Pemerintah Daerah.....	42
C. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia untuk meningkatkan kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah.....	49

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	56
B. Saran	57

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan manusia pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sepanjang sejarah peradaban manusia, peran sentral hukum dalam upaya menciptakan suasana yang memungkinkan manusia merasa terlindungi, hidup berdampingan secara damai, dan menjaga eksistensinya di dunia telah diakui.¹ Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana yang diterangkan dalam penjelasan UUD 1945. Dengan pengertian itu maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan dan berdasarkan atas hukum, sebagai barometer untuk mengukur suatu perbuatan atau tindakan apakah telah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang telah disepakati.² Negara hukum adalah suatu negara yang di dalam wilayahnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya terhadap para warga negara dan dalam hubungan ini pemerintah tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Sebaliknya semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.³

¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia Publishing, 2006, hal. 1.

² Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Indonesia, 1998, hal. 1

³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*, Eresco, Jakarta, 1991, hal. 37.

Sehubungan dengan pernyataan tersebut, maka hukum merupakan himpunan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalamnya.

Suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokrasi, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat.⁴ Tetapi apabila sebaliknya maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.

Pelaksanaan roda kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang sedang bermain. Jadi negara, kekuasaan, hukum dan politik merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

Sejatinya setiap orang hidup di muka bumi tidak ada yang menghendaki perlakuan tidak adil. Ketidakadilan merupakan tindakan diskriminasi yang

⁴ Rizky Argama, Dkk, *Peran Hakim Agung Dalam Proses Penyelesaian Perkara Di Mahkamah Agung: Studi Kasus Penyuapan Hakim Agung Oleh Harini Wijoso*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Tahun 2006, Hal 3-4.

melanggar Hak Azasi Manusia. Persoalannya, keadilan kadang malah menjadi bahan perdebatan yang tiada akhir. Siapa harus berlaku adil, bagaimana berlaku adil, kepada siapa, dimana dan kapan keadilan harus diperoleh. Sungguh sebuah ironi ketika keadilan akhirnya hanya menjadi wacana kaum intelektual, dan birokrasi.

Bicara keadilan nyaris tidak bisa dipisahkan dengan konseptualisasi keadilan itu sendiri, serta masyarakat dan birokrasi.⁵ Ketiga hal ini ibarat mata rantai yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan, sekalipun bisa dibedakan. Konsepsi tentang keadilan akan memberikan “panduan” bagi siapa saja yang hendak menerapkan keadilan.

Perilaku keadilan sebenarnya akan bisa kita rujuk pada apa yang dinamakan hak dan kewajiban. Jika seseorang telah menjalankan kewajibannya, maka dia berhak pula mendapatkan apa yang menjadi haknya. Jika seseorang belum menjalankan kewajiban yang harus dikerjakan, maka disitulah haknya belum “syah untuk diterima”. Disini, keadilan berkaitan langsung dengan hak dan kewajiban. Baik itu seseorang terhadap orang lain, atau warga negara terhadap negara.

Negara tidak bisa sekedar memaksakan kehendaknya pada warga negara.⁶ Beberapa prinsip keadilan yang harus ditegakkan sedikitnya meliputi, keadilan warga negara dalam menerima keamanan, hak sipil, hak mendapat perumahan dan hak politik. Negara wajib “melindungi” dan “memberikan” kepada setiap warga

⁵ Morris Ginsberg, *Keadilan dalam Masyarakat*, Penerbit Pondok Edukasi Bantul, 2003, Hal v.

⁶ Morris Ginsberg, *Loc. Cit.*

negara akan hak-hak tersebut. Jika negara tidak bisa memberikan, maka sebenarnya negara telah bertindak zalim kepada warga negara.

Ombudsman Republik Indonesia (sebelumnya bernama Komisi Ombudsman Nasional) adalah lembaga negara di Indonesia yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.

Ombudsman Republik Indonesia bermula dari dibentuknya "Komisi Ombudsman Nasional" pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000⁷. Peran Komisi Ombudsman Nasional saat itu adalah melakukan pengawasan terhadap pemberian pelayanan publik oleh penyelenggara negara, termasuk BUMN/BUMD, lembaga pengadilan, Badan Pertanahan Nasional, Kepolisian, Kejaksaan, Pemerintah Daerah, Departemen dan Kementerian, Instansi Non Departemen, Perguruan Tinggi Negeri, TNI, dan sebagainya.

⁷ Antonius Sujata, dkk, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hal. 17.

Dalam menjalankan kewenangannya Komisi Ombudsman Nasional berpegang pada asas mendengarkan kedua belah pihak (*imparsial*) serta tidak menerima imbalan apapun baik dari masyarakat yang melapor atau pun instansi yang dilaporkan. Komisi Ombudsman Nasional tidak memiliki kewenangan menuntut maupun menjatuhkan sanksi kepada instansi yang dilaporkan, namun memberikan rekomendasi kepada instansi untuk melakukan *self-correction*. Penyelesaian keluhan oleh Komisi Ombudsman Nasional merupakan salah satu upaya alternatif penyelesaian masalah (*alternative dispute resolution*) di samping cara lainnya yang membutuhkan waktu yang relatif lama dan biaya yang harus dikeluarkan.

Sebagaimana diketahui bahwa reformasi mengarahkan cita-cita untuk melakukan perubahan kondisi sesuai dengan tuntutan masyarakat, menuju terwujudnya kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis melalui penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean government*).⁸

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka diperlukan pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab, peradilan yang independen dan berintegritas, serta lembaga perwakilan yang kuat dalam menjalankan pengawasan dan membawa aspirasi masyarakat. Selain itu peran masyarakat melalui perwujudan *civil society* yang kuat untuk melakukan pengawasan (*kontrol publik*) dan partisipasi, baik dalam tataran perumusan kebijakan maupun implementasinya juga suatu syarat yang mutlak harus dipenuhi. Setidaknya ada beberapa alasan

⁸ Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, hal. 1.

yang mendasari perlunya *civil society* yang kuat dalam melakukan pembaruan sebagaimana tujuan reformasi. Pertama, tujuan penyelenggaraan negara merupakan bagian dari kepentingan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dan perlindungan hak-haknya sebagaimana yang telah dijamin dan lindungi oleh konstitusi UUD NKRI 1945. Kedua, konstitusi UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 meletakkan tanggung jawab kepada negara terutama pemerintah dalam pemenuhan hak-hak warga negara sehingga perlu mendapatkan pengawasan dari masyarakat itu sendiri. Ketiga, berbagai upaya pembaruan di lembaga pemerintahan, perwakilan, dan peradilan yang berjalan saat ini ternyata belum cukup untuk menjawab seluruh keinginan masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang baik, bersih, jujur, dan transparan.

Upaya-upaya pembaruan juga belum dapat sepenuhnya menekan secara signifikan praktek-praktek KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) dalam penyelenggaraan negara, sehingga mengakibatkan rendahnya pelayanan dan perlindungan hak-hak masyarakat khususnya dalam pelayanan publik.

Kelemahan dan Kekuatan Ombudsman merupakan salah satu lembaga negara nonstruktural yang sengaja dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, untuk turut berperan dalam upaya demokratisasi di tanah air.

Usia yang masih sangat muda menyebabkan Ombudsman belum dapat berbuat banyak, khususnya dalam melakukan perubahan atas peningkatan pelayanan publik yang lebih layak dan manusiawi. Seperti dalam salah satu misi

yang diembannya, yakni Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik.⁹

Berdasarkan laporan yang dikeluarkan Ombudsman Republik Indonesia yang berkedudukan Jakarta, yang dipublikasikan oleh Ketua Ombudsman Republik Indonesia Antonius Sujata pada tanggal 12 Juli 2010¹⁰ didapat keterangan bahwa dalam hal penerimaan laporan, jumlah akses masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia, baik di Jakarta maupun kantor-kantor perwakilan, selama Triwulan II Tahun 2010 berjumlah 2696 kasus dengan jumlah laporan yang ditindaklanjuti secara formal sebanyak 581 laporan. Instansi yang banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah.

Berdasarkan laporan triwulan II¹¹ yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia menunjukan Pemerintah Daerah sebagai instansi yang paling banyak dilaporkan masyarakat, sehingga menjadikan pemerintah Daerah sebagai instansi yang sangat rawan akan terjadinya Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). karena cakupan penyelenggara negara ini yang cukup luas maka penulis lebih mengkhususkan penyelenggara negara ini kepada pemerintah daerah.

Melihat dari kuantitas tersebut, maka problematika hukum yang terungkap adalah adanya perbedaan antara *das sein* dengan *das sollen*. Dengan adanya perbedaan *das sein* dan *das sollen* ini maka tindak lanjut yang akan dilakukan

⁹ <http://www.ombudsman.go.id>, diakses tanggal 10 Juni 2011 jam 10.20

¹⁰ Laporan Triwulan II Ombudsman Republik Indonesia tahun 2010, , diakses <http://www.ombudsman.go.id> tanggal 10 Juni 2011 jam 10.30.

¹¹ Laporan Triwulan II Ombudsman Republik Indonesia tahun 2010, diakses <http://www.ombudsman.go.id> tanggal 10 Juni 2011 jam 10.30.

adalah dilakukannya suatu penelitian untuk mengungkapkan mengapa terjadi perbedaan *das sein* dan *das sollen* ini.

B. Perumusan masalah

Berdasarkan paparan yang dilakukan pada latar belakang penulisan diatas maka pada bagian ini adalah beberapa permasalahan yang akan dipecahkan dalam suatu penelitian nantinya. Permasalahan tersebut adalah :

1. Bagaimanakah bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah?
3. Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam meningkatkan kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan yang berkenaan dengan tulisan ini adalah bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme Penyelenggara Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam peningkatan profesionalisme Penyelenggara Pemerintah Daerah.

3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam meningkatkan kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai dari penelitian yang penulis lakukan ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat serta memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum tata negara.
- b. Untuk menambah dan memperluas pengetahuan penulis di bidang hukum khususnya tentang Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Peningkatan Profesionalisme Penyelenggara Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa dijadikan pedoman atau rujukan bagi pelaksanaan fungsi pengawasan Ombudsman Republik Indonesia yang lebih arif, agar membawa dampak positif bagi kemajuan kehidupan ketatanegaraan Indonesia sehingga dapat terwujud kehidupan bernegara yang lebih demokratis.

MILIK
UPT PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS ANDALAS

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris, yaitu pendekatan masalah dengan melihat norma yang ada dengan pelaksanaan aturan-aturan tersebut di lapangan.¹²

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data yang terdiri dari :

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan (data yang langsung berasal dari narasumber). Data ini penulis peroleh dengan cara melakukan wawancara dengan responden yang diawali dengan pembuat daftar pertanyaan, selanjutnya dilakukan pencatatan hasil wawancara dari wawancara yang telah dilakukan.

b. Data Sekunder

Data ini penulis peroleh dari hasil penelitian perpustakaan yaitu berupa peraturan-peraturan dan buku-buku atau literatur yang berkaitan dengan Ombudsman Republik Indonesia.

Data sekunder meliputi:

a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas.¹³

Bahan hukum ini terdiri atas peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

¹² Zainudin Ali, *Metode Penelitian hukum*, Jakarta, penerbit Sinar Grafika, 2009, hal. 30

¹³ Zainudin Ali, *ibid.*, hal. 47.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan penulis adalah buku-buku dan tulisan yang berhubungan dengan Ombudsman Republik Indonesia..

c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Bahan tersier dalam penelitian ini antara lain, kamus hukum dan ensiklopedi.

3. Alat Pengumpulan Data

a. Wawancara

Merupakan metode pengumpul data dengan melakukan tanya jawab secara lisan dengan Bapak Agus Widji selaku Kepala Bagian System Informasi dan Teknologi Informasi Ombudsman Republik Indonesia dan Ibuk Dahlena selaku Asisten Penanganan Keluhan Ombudsman Republik Indonesia. Wawancara ini dilakukan dengan terstruktur, yaitu disamping menyusun pertanyaan, penulis juga akan mengembangkan pertanyaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Studi Dokumen

Pelaksanaan studi dokumen dilakukan adalah dalam rangka untuk mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap untuk dianalisis.¹⁴ Data yang telah didapat, dilakukan *editing* yaitu meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu kehandalan (*reliabilitas*) data yang hendak dianalisis.¹⁵ Setelah seluruh data dikumpulkan secara lengkap dari lapangan, maka selanjutnya akan dilakukan pengolahan dan penganalisisan data tersebut.

b. Analisis Data

Analisa data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data, untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka penulis melakukan analisis secara kualitatif, dianalisis dengan menggunakan peraturan perundang-undangan, dokumen perjanjian-perjanjian yang ada dan dipaparkan dengan kalimat-kalimat sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Peningkatan Profesionalisme Penyelenggara Negara.

¹⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta. Sinar Grafika, 1999, hal. 72.

¹⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; PT Raja Grafindo. 2004, hal. 168-169.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM TERHADAP OMBUDSMAN

1. Pengertian Ombudsman

Negara Hukum (*rechts staat*) tidak asing lagi dalam ilmu pengetahuan ketatanegaraan sejak zaman purba hingga sekarang ini. Hanya didalam praktik ketatanegaraan orang masih menyangsikan apakah negara hukum itu sudah dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini dapat dimengerti karena dalam praktik, pengertian yang bersih menurut teori, masih perlu diperhitungkan dengan faktor-faktor yang nyata yang hidup dalam masyarakat menurut waktu dan tempat. Karena itu tidaklah mengherankan, sebab cita-cita yang universal mengenai negara hukum yang diletakkan dalam konstitusi sering dilanggar dalam praktek. Jika keadaan semacam ini terus-menerus terjadi, maka negara hukum hanya bersifat formil, sedangkan kenyataan yang hidup sudah jauh menyimpang daripada yang dituliskan dalam konstitusi seolah-olah negara hukum ini hanya suatu mitos saja yang belum pernah terbukti dalam sejarah ketatanegaraan.

Sebagaimana diketahui bahwa pemikiran tentang negara hukum sejatinya sudah sangat tua, sama tuanya dengan keberadaan manusia di muka bumi walaupun dalam konteks Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan yang masih sederhana. Pemikiran tentang ilmu negara dan ilmu kenegaraan selanjutnya merupakan gagasan modern yang multiprespektif dan multitafsir. Tinjauan sejarah



yang dapat dijejaki untuk mengetahui sejarah perkembangan gagasan tentang negara hukum ini telah dilakukan semenjak 1800 S.M.¹³

Menurut F.R. Bothing¹⁴ dikatakan bahwa negara hukum adalah *de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*, bahwa negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum. Sedangkan A. Hamid S. Attamimi sebagaimana mengutip pendapatnya Burkens¹⁵, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.

Dalam negara hukum, hukumlah yang pertama-tama dianggap sebagai pemimpin dalam penyelenggaraan kehidupan bersama, bukan orang, "*the Rule of Law, and not of man*".¹⁶ Orang bisa berganti, tetapi hukum sebagai satu kesatuan sistem diharapkan tetap tegak sebagai acuan dan sekaligus pegangan bersama. Prinsip inilah yang dinamakan dengan '*nomocracy*' atau kekuasaan yang dipimpin oleh nilai hukum (*nomos*) sebagai pendamping terhadap konsep '*democracy*'. Jika dalam demokrasi, yang diidealkan adalah kepemimpinan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bahkan bersama rakyat, maka dalam nomokrasi, yang diidealkan sebagai pemimpin adalah hukum. Titik temu di antara

¹³ Lihat J.J. Von Schmid, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan Jakarta, 1988, hal. 7.

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RadjaGrafindo Persada Jakarta, 2007, hal. 20.

¹⁵ Ridwan HR, *ibid*, hal 20.

¹⁶ Rizky Argama, Dkk, *Peran Hakim Agung Dalam Proses Penyelesaian Perkara Di Mahkamah Agung: Studi Kasus Penyuapan Hakim Agung Oleh Harini Wijoso*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Tahun 2006, Hal 3-4.

keduanya terletak pada prinsip demokrasi yang berdasar atas hukum, dan prinsip nomokrasi atau negara hukum yang demokratis.¹⁷ Maksudnya ialah bahwa dalam negara hukum itu, hukum haruslah dibangun dan dikembangkan secara demokratis dan mengikuti logika demokrasi dari bawah. Hukum tidak boleh hanya diciptakan sendiri oleh para penguasa, dan pelaksanaan serta penegakannya juga tidak boleh hanya didasarkan atas interpretasi sepihak oleh mereka yang berkuasa

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara dimanapun. Hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup di dalam negara hukum Republik Indonesia. Padahal pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan, kepastian hukum dan kedamaian.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara negara untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan.¹⁸ Namun yang juga sangat mendasar yaitu adanya kerelaan para penyelenggara pemerintahan serta penyelenggara negara untuk bersedia dikontrol dan diawasi; baik secara internal maupun eksternal. Ombudsman Indonesia adalah

¹⁷ Rizky Argama, Dkk, *Loc. Cit.*

¹⁸ Laporan tahunan 2000, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2000, halaman 16.

institusi pengawasan eksternal yang bersifat independen dan merupakan penjelmaan dari institusi pengawasan masyarakat¹⁹.

Pengertian Ombudsman berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 pasal 1 angka (1) yaitu :

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Sejarah Pembentukan Ombudsman

Keberadaan Ombudsman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia awalnya dibentuk dengan nama “Komisi Ombudsman Nasional” pada tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Sejak disahkannya RUU Ombudsman RI menjadi Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 oleh DPR RI pada tanggal 9 September 2008, lembaga KON berubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia.

Gagasan pembentukan Ombudsman di Indonesia sesungguhnya sudah pernah muncul di tahun 1999. Tanggal 8 Desember 1999 Presiden KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pernah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 155 Tahun 1999 Tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsman.²⁰ Keppres tersebut ternyata keluar dari hasil pembicaraan yang telah disepakati sebelumnya

¹⁹ Sunaryati Hartono, dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, hal. 1.

²⁰ Antonius sujata & RM Surachman, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia*, Indonesia Development for Concultancy & Cooperation (IDCC), Jakarta, 2011, halaman 8-9.

antara Gus Dur, Marzuki Darusman dan Antonius Sujata. Kepres Nomor 155 Tahun 1999 hanya membentuk Tim Pengkajian Ombudsman, sedangkan lembaga Ombudsman secara kongkrit tidak jadi dibentuk dengan Keppres tersebut.

Pada tanggal 18 Desember 1999 Antonius Sujata bersama Jaksa Agung Marzuki Darusman kembali menghadap Gus Dur dan meminta klarifikasi tentang keberadaan Keppres Nomor 155 Tahun 1999, keduanya tetap pada rekomendasi hasil pembicaraan yang telah disepakati sebelumnya²¹.

Sehingga akhirnya pada tanggal 20 Maret 2000 Gus Dur mengeluarkan Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional yang sekaligus menetapkan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Ombudsman. Pada awal pembentukannya susunan keanggotaan terdiri dari: Antonius Sujata, SH (Ketua merangkap Anggota), Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, SH (Wakil Ketua merangkap Anggota), Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL (Anggota), Drs. Teten Masduki (Anggota), Ir. Sri Urip (Anggota), R.M. Surachman, SH, APU (Anggota), Pradjoto, SH, MA (Anggota), dan KH. Masdar F. Mas'udi, MA (Anggota).

Bila dibaca Keppres Nomor 44 Tahun 2000, setidaknya terdapat tiga gagasan pentingnya kehadiran Komisi Ombudsman Nasional;

1. Bahwa pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
2. Bahwa pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi;

²¹ Antonius Sujata, dkk, *Ombudsman Indonesia, Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, hlm, 2

3. Bahwa dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan;²²

Di awal pembentukannya, meskipun diangkat melalui Keputusan Presiden, KON memang tidak takut berbeda pendapat dengan Gus Dur sebagai Presiden kala itu. Sikap tersebut ditunjukkan para Anggota Ombudsman pada saat terjadi polemik berkepanjangan dalam pengangkatan Ketua Mahkamah Agung. Saat itu Gus Dur sebagai Presiden tidak berkenan menetapkan dan mengangkat satu dari dua orang calon Ketua Mahkamah Agung yang diusulkan DPR.

Dalam kasus tersebut, KON menegaskan berbeda pendapat dengan Gus Dur dan menyatakan bahwa berdasarkan UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, khususnya pasal 8 ayat (1), yang pada dasarnya bersifat imperatif, maka semestinya Gus Dur selaku Presiden waktu itu dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara wajib menentukan salah satu dari dua calon yang telah diusulkan oleh DPR, karena pasal tersebut tidak memberikan alternatif tindakan lain yang dapat dilakukan Gus Dur sebagai seorang Presiden.²³ Oleh karena itu kemudian KON memberikan rekomendasi yang isinya menyarankan agar Gus Dur selaku Presiden memilih dan menetapkan satu dari dua calon yang sudah diusulkan oleh DPR. Dan ternyata Gus Dur mengikuti saran Ombudsman dengan memilih Prof. DR. Bagir Manan, S.H, MCL sebagai Ketua Mahkamah Agung yang baru. Dengan demikian selesailah polemik yang berkepanjangan di masyarakat.

²² Laporan tahunan 2001, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2001, halaman 2

²³ Antonius Sujata, dkk, *op. cit.*, hal 47.

3. Dasar Hukum Pengaturan Ombudsman

Dasar hukum pengaturan ombudsman yang ada di Indonesia dewasa ini dapat dilihat dari beberapa peraturan-peraturan berikut :

1. Ketetapan MPR No : VIII/MPR/2001

Pada Sidang Tahunan tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan Ketetapan MPR No: VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme.

Pasal 2 Ketetapan tersebut berbunyi sebagai berikut: Arah kebijakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme adalah :

- a. Mempercepat proses hukum terhadap aparatur pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara Negara yang diduga melakukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum.
- b. Melakukan penindakan hukum yang lebih bersungguh-sungguh terhadap semua kasus-kasus korupsi termasuk korupsi yang terjadi di masa lalu, dan bagi mereka yang telah terbukti bersalah agar dijatuhi hukuman yang seberat-beratnya.
- c. Mendorong partisipasi masyarakat luas dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara negara dan anggota masyarakat.
- d. Mencabut, mengubah, atau mengganti semua peraturan perundang-undangan serta keputusan-keputusan penyelenggara negara yang berindikasi melindungi atau memungkinkan terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme.
- e. Merivisi semua peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan korupsi sehingga sinkron dan konsisten satu dengan yang lainnya.
- f. Membentuk Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk pencegahan korupsi yang muatannya meliputi :
 - a) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ;
 - b) Perlindungan Saksi dan Korban;
 - c) Kejahatan Terorganisasi;
 - d) Kebebasan mendapatkan informasi ;
 - e) Etika Pemerintahan ;
 - f) Kejahatan Pencucian Uang ;
 - g) Ombudsman

- g. Perlu segera membentuk Undang-Undang guna mencegah terjadinya perbuatan-perbuatan kolusi dan atau /nepotisme yang dapat mengakibatkan terjadinya tindak pidana korupsi.

2. Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

Pada lampiran Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004, Pembangunan Hukum BAB III Pembangunan Hukum, terdapat beberapa argumentasi yang mendasar berkaitan dengan kebutuhan untuk mendirikan lembaga Ombudsman Nasional. Arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN 1999-2004 yang relevan dengan eksistensi Ombudsman adalah :

- a. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai Hak Asasi Manusia
- b. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- c. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.

Pada matriks Program Nasional pembentukan peraturan perUndanguan secara eksplisit mencantumkan bahwa ditetapkan Undang-Undang tentang Ombudsman merupakan indikator kerja.

Kebijakan Program Pembangunan Hukum tahun 1999-2004. Dengan ditetapkan penyusunan Undang-Undang Ombudsman tersebut maka hal ini menjadi salah satu bagian untuk menilai keberhasilan kinerja Pemerintah.

3. Keppres No.44 Tahun 2000

Keppres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional merupakan dasar hukum bagi operasionalisasi Ombudsman di Indonesia. Pada Keppres ini banyak pengaturan yang masih bersifat umum . Pada Kepres ini

kewenangan Ombudsman masih sangat terbatas sehingga ruang geraknya pun sangat sempit. Apalagi Komisi ini, hanya berada di Ibukota Jakarta padahal kewenangannya mencakup seluruh wilayah di Indonesia.

Pada Keppres No. 44 Tahun 2000 Bab II pasal 4 disebutkan untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas :

- a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman
- b. Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain.
- c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional.

4. Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu²⁴.

Ombudsman mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;

²⁴ Pasal 6 UU No. 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;
- g. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang²⁵.

Dalam menjalankan fungsi dan tugas, Ombudsman berwenang:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. Demi kepentingan umum: mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi²⁶.

Selain itu, Ombudsman berwenang:

- a. Menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar

²⁵ Pasal 7 UU No. 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

²⁶ Pasal 8 UU No. 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Mal-administrasi.

Melihat fungsi, tugas dan wewenang Ombudsman tersebut, jelaslah bahwa pembentukan Ombudsman terutama untuk membantu upaya pemerintah dalam mengawasi jalannya proses pemerintahan. Dengan tujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, bersih dari KKN dan meningkatkan pelayanan umum (*public service*). Terlihat juga bahwa Ombudsman dibentuk untuk memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pengawasan pemerintah. Aspek partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dapat lebih terjamin melalui mekanisme Ombudsman. Sehingga, partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari KKN sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN, dapat dilaksanakan secara optimal.

B. Tinjauan Umum tentang Profesionalisme Penyelenggara Negara

1. Profesionalisme Penyelenggara Negara

Dalam suatu pekerjaan yang bersifat profesional dipergunakan teknik serta prosedur yang bertumpu pada landasan intelektual, yang secara sengaja harus dipelajari dan kemudian secara langsung dapat diabadikan bagi kemaslahatan orang lain. Faktor penting dalam hal ini adalah intelektualitas yang di dalamnya tercakup satu atau beberapa keahlian kerja yang dianggap mampu menjamin proses pekerjaan dan hasil kerja yang professional, atau tercapainya nilai-nilai tertentu yang dianggap ideal menurut pihak yang menikmatinya.

Profesi adalah pekerjaan yang dilakukan sebagai kegiatan pokok untuk menghasilkan nafkah hidup dan yang mengandalkan suatu keahlian. Profesional adalah orang yang mempunyai profesi atau pekerjaan purna waktu dan hidup dari pekerjaan itu dengan mengandalkan suatu keahlian yang tinggi. Atau seorang profesional adalah seseorang yang hidup dengan mempraktekkan suatu keahlian tertentu atau dengan terlibat dalam suatu kegiatan tertentu yang menurut keahlian, sementara orang lain melakukan hal yang sama sebagai sekedar hobi, untuk senang-senang, atau untuk mengisi waktu luang. Profesionalisme merupakan kata benda yang berasal dari kata sifat profesional. Asal kata profesional adalah profesi, yang menurut Webster's New World Dictionary²⁷ sebagai suatu pekerjaan yang meminta pendidikan tinggi dalam liberal arts atau science, dan biasanya meliputi pekerjaan mental, bukan pekerjaan manual, misal kedokteran, kepolisian dll. *Good's Dictionary of Education* mendefinisikan profesionalisme sebagai suatu pekerjaan yang meminta persiapan spesialisasi yang relatif lama di perguruan tinggi dan dikuasai oleh suatu kode etik yang khusus²⁸.

Menurut Satjipto Rahardjo²⁹ selanjutnya, bahwa untuk memperoleh standar profesionalisme harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Latihan, keterampilan dan kemampuan khusus; anggota ombudsman harus mempunyai komitmen terhadap pekerjaannya dan;
2. Dalam menjalankan pekerjaannya ombudsman membutuhkan suatu tingkat otonomi tertentu.

²⁷ Dahlil Marjon, *Eksistensi Komisi Kepolisian Nasional Untuk Peningkatan Profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang Tahun 2011, Hal 77.

²⁸ Dahlil Marjon, *loc. Cit.*

²⁹ Dahlil Marjon, *loc. Cit.*

3. Dengan demikian dalam membicarakan ombudsman yang profesional maka akan terdapat pengertian trampil, keahlian dan keberanian dalam mengambil keputusan yang ditunjang dengan adanya otonomi pekerjaan. Semua ini pada dasarnya harus ada dalam pengertian profesional tersebut. Kekurangan dari salah satu unsur yang disebutkan diatas akan menyebabkan kecacatan dalam pengertian profesional tersebut. Oleh karena itu berbicara mengenai pelaksanaan tugas ombudsman maka petugas ombudsman harus trampil dan mempunyai keahlian.

Berdasarkan kedua pendapat diatas, terdapat sejumlah faktor dominan dalam mempersoalkan profesionalisme dikalangan ombudsman. Pertama, kapasitas intelektual ombudsman yang relevan dengan jenis dan sifat pekerjaannya. Kapasitas intelektual ini tentu berhubungan dengan jenis dan tingkat pendidikan yang menjadi karakteristik pengetahuan dan keahlian seseorang dalam bekerja. Kedua, standar kerja yang sekurang-kurangnya mencakup prosedur, tata cara dan hasil akhir pekerjaan. Ketiga, standar moral dan etika dalam melaksanakan pekerjaan tersebut. Hal ketiga inilah yang sulit dirumuskan dan dinyatakan secara utuh, karena proses aktualisasinya tidak hanya ditentukan oleh sifat dan watak seseorang, tetapi ditentukan juga oleh system nilai yang berlaku dalam suatu lingkungan kerja. Sebagai contoh, seseorang yang berwatak jujur dapat berubah menjadi pribadi yang korup, karena sistem nilai yang berlaku di lingkungan kerjanya memang sistem nilai yang korup.

2. Pengawas Eksternal dan Internal

Dalam kamus Bahasa Indonesia karangan Poerwadarminta³⁰, pengawasan diartikan sebagai suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas terhadap pihak dibawahnya. Pengawasan diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas

³⁰ Poerwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Penerbit Balai Pustaka Jakarta, 2003, hal. 675.

yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Menurut pendapat Hidayat,³¹ pengawasan adalah suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula.

Lebih lanjut Sujamto³² mengatakan bahwa pengawasan merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Kemudian H Bohari³³ berpendapat bahwa, pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap suatu organisasi dengan tujuan agar organisasi tersebut melaksanakan tugasnya serta fungsinya dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkannya.

Hongren³⁴, mengartikan pengawasan sebagai suatu proses tindakan dan evaluasi terhadap implementasi sebuah perencanaan yang berbentuk penggunaan yang dimaksudkan sebagai umpan balik agar sasaran dicapai sesuai dengan target.

³¹ Dahlil Marjon, *op. cit.*, Hal 89.

³² Dahlil Marjon, *Ibid*, Hal 89.

³³ Dahlil Marjon, *Ibid*, Hal 90.

³⁴ Dahlil Marjon, *Ibid*, Hal 90.

Sedangkan Malayu Hasibuan mengutip pendapat G.R. Terry³⁵ mengartikan pengawasan sebagai :

"....as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomplished, that is performance, evaluating the performance and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans that is, in conformity with the standard"

(Terjemahan : Sebagai proses penentuan mengenai apa yang akan dicapai, yaitu adalah standar profesional kepolisian, apa yang sedang dicapai, yaitu kinerja, mengevaluasi kinerja dan jika perlu menerapkan perbaikan sehingga kinerja yang terjadi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan yaitu, standar yang telah disepakati bersama sebelumnya).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengawasan berdasarkan peristilahannya, berarti selalu harus ada pihak yang mengawasi di satu sisi, dan pihak yang diawasi pada sisi lainnya dan keduanya harus benar-benar independen, tidak punya keterkaitan yang dapat menimbulkan conflict of interest.³⁶ Selanjutnya harus ada usaha untuk memperbaiki keadaan yang jadi objek pengawasan agar tercapai target apa yang ditentukan sebelumnya. Dalam kaitan dengan Komisi Ombudsman Nasional ini maka yang menjadi target pencapaian sasaran itu adalah terciptanya aparat Ombudsman yang profesional, yang mampu melaksanakan tugas yang didasarkan atas kode etik profesi dan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan. Dari uraian diatas Hongren³⁷ mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu :

a) Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

- 1) Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti,

³⁵ Dahlil Marjon, *Ibid*, Hal 90.

³⁶ Dahlil Marjon, *Ibid*, Hal 91.

³⁷ Dahlil Marjon, *ibid*, Hal 92.

memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan?laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

- 2) Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan?laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat?pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “on the spot”.

b) Pengawasan preventif dan represif

- 1) Pengawasan preventif, dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan?persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber?sumber lain.
- 2) Pengawasan represif, dilakukan melalui post?audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

c) Pengawasan intern dan pengawasan ekstern

- 1) Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing?masing.

- 2) Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Dengan uraian diatas pada dasarnya dapat diperkirakan bahwa tujuan pengawasan adalah mencermati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyelewengan atau penyalahgunaan kewenangan kepada atasan yang berhak menghukum dari petugas yang bersangkutan untuk diambil tindakan dalam rangka perbaikan dimasa mendatang. Dari semua tindakan yang dilakukan tersebut yang perlu dipahami adalah bahwa tujuan sesungguhnya dari pengawasan bukan mencari-cari kesalahan seseorang atau mencari pelaku yang berbuat salah tersebut, akan tetapi adalah untuk memahami apa yang terjadi tersebut untuk dilakukan perbaikan pada masa mendatang. Namun demikian bukan berarti yang salah dibiarkan melakukan kesalahan dan mungkin akan melakukan lagi di masa mendatang, akan tetapi tetap mendapat sanksi untuk mengingatkan dan menjerakan pelakunya sedangkan yang berbuat kebaikan ada penghargaan bagi yang bersangkutan. Jadi harus ada *reward and punishment* (hadiah dan sanksi).

Dalam implementasinya pengawasan terbagi atas dua bagian yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak organisasi atau instansi yang bersangkutan

sendiri. Pengawasan ini dilakukan secara vertikal dan fungsional. Yang dimaksud dengan pengawasan secara vertikal adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan kepada bawahan. Sedangkan pengawasan secara fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh bagian yang sudah terstruktur dalam organisasi yang bersangkutan yang dibentuk khusus untuk itu.

C. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Kehadiran pemerintah dan keberadaan pemerintahan adalah sesuatu yang penting bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun membutuhkan pelayanan pemerintah.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidakpastian yang tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan serta tindak kejahatan lainnya.

Di Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 diatur bahwa: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.³⁸ Di Negara Indonesia terdapat 2 (dua) jenis Pemerintahan yaitu Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

³⁸ Pasal 18 ayat (1) Undang - Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Kata Pemerintah Daerah berasal dari perkataan Bahasa Inggris “government” dan Perancis “gouvernement” yang kedua duanya berasal dari kata Latin “gubernaculum” yang artinya kemudi. Dalam tatanan Bahasa Indonesia, pemerintah merupakan kata nama subjek yang berdiri sendiri. Sebagai subjek “Pemerintahan” adalah merupakan tugas dan kegiatan. Untuk menunjuk adanya subjek tertentu maka dibelakang kata pemerintah ada kata sambungannya misalnya Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan sebagainya.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pasal 1 huruf (d) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas Demokrasi”.

Sedangkan pasal 1 huruf (b) Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah”.

Didalam Bab I Ketentuan Umum pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Di dalam Bab I Ketentuan Umum pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menyatakan bahwa yang

dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah”.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota adalah Walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah Provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan Kabupaten dan Kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden

Sedangkan menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Pemerintahan Daerah adalah:

“Pelaksana fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

2. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.³⁹ Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Provinsi, daerah Kabupaten/Kota yang tidak saling membawahi. Daerah Provinsi disamping sebagai daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³⁹ Didik Sukriono, *Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang Tahun 2009, Hal 65.

Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom menurut UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk-Bentuk Pengawasan yang Dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam Peningkatan Profesionalisme Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) merupakan Lembaga Negara yang tidak terdapat dalam UUD. Kelahirannya dilakukan oleh UU dalam rangka pengawasan kinerja aparatur Negara dan pemerintahan serta menampung keluhan masyarakat. Lembaga yang menjalankan fungsi seperti ini belum diatur dalam UUD. Oleh sebab itu, dalam sistem pemisahan kekuasaan, ORI dapat dikategorikan sejajar dan tidak dibawah pengaruh satu kekuasaan lain. Dengan tugas dan fungsi seperti itu, keberadaan ORI sangat vital dalam pemenuhan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian tujuan bernegara.

Untuk menjangkau tugas dan fungsi pengawasan, serta menampung keluhan masyarakat sampai ke daerah, oleh Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, ORI diberi keleluasaan membentuk perwakilan di daerah. Ombudsman daerah atau dengan istilah lain yang ada sekarang secara bertahap harus diintegrasikan menjadi kepanjangan (perwakilan) ORI. Dengan demikian pengawasan akan terstruktur dan terkoordinasi dengan baik mengenai standar, mekanisme, prosedur, dukungan fasilitas, dan lain lain.

Menurut ketentuan Pasal 2 Keppres No. 44 Tahun 2000 menyatakan bahwa Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan Negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Keberadaan Ombudsman di berbagai negara modern merupakan suatu tonggak yang menjadi tumpuan harapan masyarakat atau warga negara untuk mempertahankan hak-haknya yang dirugikan oleh perbuatan pejabat administrasi karena keputusan yang dikeluarkannya.

Ombudsman adalah wadah untuk menjembatani antara rakyat yang pada hakikatnya merupakan sumber kekuasaan dengan pemerintah yang pada hakikatnya merupakan pemegang mandat untuk melaksanakan kekuasaan tersebut. Maksud pembentukan Ombudsman adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap perbuatan pejabat administrasi yang melanggar hak asasi.⁴³

Selain itu, Ombudsman baik nasional maupun daerah dapat difungsikan untuk mengawasi Lembaga Peradilan agar dapat melaksanakan fungsinya secara efektif untuk melaksanakan fungsi yudikatif secara berkeadilan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada para pencari keadilan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan fungsi Ombudsman adalah sebagai berikut :

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.”

Dalam menjalankan fungsi sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, tugas Ombudsman sebagaimana diatur dalam pasal 7 Undang-Undang nomor 37 Tahun 2008 adalah :

Ombudsman bertugas:

- a. Menerima Laporan atas dugaan Mal-administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;

⁴³Hasil wawancara penulis dengan Bapak Agus Widji selaku Kepala Bagian Sistem Informasi dan Teknologi Informasi Ombudsman Republik Indonesia, pada hari Senin, 27 September 2011 pukul 13.00 WIB

- c. Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan; membangun jaringan kerja;
- f. Melakukan upaya pencegahan Mal-administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- g. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

Pada pasal 7 Undang-Undang nomor 37 tahun 2008 Selain menerima laporan dari masyarakat, Ombudsman juga dapat melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (*own-motion investigation*) melalui informasi yang didapat melalui media dan/atau pemberi informasi dari dalam (*whistle blower*). Ombudsman dapat melakukan pemeriksaan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu terhadap instansi yang dilaporkan, dan pihak yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan dapat dikenai sanksi pidana.

Jika anggota Ombudsman mendapati adanya keanehan dilapangan, dalam hal ini anggota Ombudsman ke lapangan atas urusan pribadi, maka anggota Ombudsman tidak dapat langsung menginterogasi pejabat atau pelayan publik yang ketahuan berbuat penyimpangan dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat.⁴⁴ Temuan yang didapat di lapangan itu harus dilaporkan ke ketua Ombudsman. Kemudian barulah dibentuk tim yang akan melakukan investigasi lebih lanjut terhadap temuan yang terjadi dilapangan.

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia saat sekarang ini banyak lembaga negara baru yang juga mempunyai kewenangan melakukan

⁴⁴ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Agus Widji selaku Kepala Bagian System Informasi dan Teknologi Informasi Ombudsman Republik Indonesia, pada hari Senen, 27 September 2011 pukul 13.00 WIB

pengawasan yang juga bersifat independen. Adanya lembaga-lembaga baru yang bersifat independen pasca amandemen UUD 1945, menurut Teten Masduki merupakan keputusan Politik⁴². Dalam hal tertentu apa yang dilakukan oleh Komnas HAM, Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan, dan sebagainya juga dilakukan oleh Ombudsman, sebagaimana yang dilakukan di negara lain.

Perbedaan Ombudsman dengan lembaga pengawas lainnya terletak pada *corporate culture*, lembaga Ombudsman dimanapun “diharamkan” untuk menolak laporan masyarakat meskipun laporan tersebut lebih relevan dilayangkan kepada komisi lain. Ombudsman tetap akan menangani laporan tersebut dan apabila diputuskan untuk bekerja sama dengan komisi lain hal itu merupakan hak Ombudsman sebagai bagian dari strategi. Lembaga Ombudsman selain menjadi komisi yang menangani keluhan, Ombudsman juga berfungsi sebagai pelubrikasi bagi bekerjanya fungsi hukum, demokrasi, dan sebagainya.

Eva Kusuma Sundari juga menjelaskan bahwa sebelumnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah melakukan studi banding ke Inggris, Swedia, Belanda, dan Yunani, dimana fungsi yang dijalankan oleh Komnas HAM masuk dalam fungsi Ombudsman, namun hal itu bisa terjadi karena penduduknya hanya 7 juta dibanding Indonesia yang penduduknya 220 juta dengan lokasi yang berserangan dan fokus reformasi kebijakan pembangunan otonomi daerah yang makin lama lebih mengarah ke daerah-

⁴² Majalah Ombudsman, *Ombudsman Republik Indonesia tidak tumpang tindih dengan lembaga pengawas lain*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, halaman 24.

daerah.⁴³ Berdasarkan hal itulah sebenarnya komisi-komisi yang ada memiliki spesifikasi tugas pokok dan fungsinya masing-masing terhadap pelayanan dan hak-hak masyarakat.

Lembaga pengawas lainnya seperti Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial dan sebagainya lebih spesifik menangani soal isu tertentu. Pertanyaannya adalah siapa yang akan mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh departemen-departemen, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, Perguruan Tinggi Negeri? Peran tersebut jelas merupakan wilayah yang menjadi kewenangan Ombudsman.

Ombudsman menghormati dan menghargai keberadaan komisi-komisi lain yang telah ada maupun yang akan dibentuk. Dalam pengalaman selama ini Ombudsman selalu mengupayakan langkah kerja sama dengan komisi-komisi lain. Langkah tersebut ditempuh agar terjadi koordinasi yang baik dengan komisi lain yang lebih relevan, namun Ombudsman tidak bisa melarang masyarakat, karena meskipun menyadari ada komisi-komisi lain yang lebih relevan, mereka tetap melaporkan keluhannya kepada Ombudsman. Pengawasan lembaga ini akan dapat mendorong terwujudnya *Good Governance* dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan di negara kita untuk mencapai tujuan nasional yaitu masyarakat yang adil dan sejahtera.⁴⁴

⁴³ *Ibid*, halaman 30.

⁴⁴ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Agus Widji selaku Kepala Bagian System Informasi dan Teknologi Informasi Ombudsman Republik Indonesia, pada hari Senin, 27 September 2011 pukul 13.00 WIB

B. Pelaksanaan yang Dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam Peningkatan Profesionalisme Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah

Setiap warga negara dan penduduk, baik yang tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia maupun yang tidak, berhak menyampaikan laporan kepada Ombudsman. Sepanjang laporan yang disampaikan mengenai tindakan penyimpangan yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum.

Laporan dapat disampaikan secara tertulis dalam bentuk surat yang di alamatkan ke kantor Ombudsman maupun perwakilan Ombudsman dengan menjelaskan kronologi permasalahan, dan tidak harus menggunakan bahasa hukum. Laporan juga bisa disampaikan dengan mendatangi kantor Ombudsman sehingga memungkinkan pelapor untuk mengemukakan keluhannya secara lisan dan berkonsultasi dengan asisten Ombudsman. Cara lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam menyampaikan laporan adalah melalui faksimili, telepon, serta *e-mail*. Namun demikian mengingat adanya keterbatasan dalam penyampaian dalam laporan tersebut biasanya Ombudsman selalu mendorong masyarakat untuk dapat menyampaikan laporan secara tertulis guna kelengkapan administrasi dalam rangka memenuhi persyaratan formal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Menurut ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman bertugas:

- a. Menerima laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;

- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;
- g. Melakukan upaya pencegahan mal-administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Undang- Undang.

Selanjutnya dalam menjalankan fungsi dan tugas, menurut ketentuan Pasal

8 Ombudsman berwenang:

- (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:
 - a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
 - b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
 - c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
 - d. Melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
 - e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
 - f. Membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
 - g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:
 - a. Menyampaikan saran kepada presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;

- b. Menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau Kepala Daerah agar terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah mal-administrasi.

Berkaitan dengan mekanisme pengawasan oleh Ombudsman, menurut ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyatakan bahwa :

- (1) Ombudsman memeriksa laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24;
- (2) Dalam hal laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat kekurangan, Ombudsman memberitahukan secara tertulis kepada pelapor untuk melengkapi laporan;
- (3) Pelapor dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pelapor menerima pemberitahuan dari Ombudsman harus melengkapi berkas laporan;
- (4) Dalam hal laporan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pelapor dianggap mencabut laporannya.

Selanjutnya ketentuan Pasal 26 menyatakan :

- (1) Dalam hal berkas laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dinyatakan lengkap, Ombudsman segera melakukan pemeriksaan substantif;
- (2) Berdasarkan hasil pemeriksaan substantif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman dapat menetapkan bahwa Ombudsman:
 - a. Tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan; atau
 - b. Berwenang melanjutkan pemeriksaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada dasarnya mekanisme pengawasan Ombudsman adalah diawali dengan adanya laporan, untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh Ombudsman. Jadi apabila tidak adanya laporan, maka pengawasan Ombudsman bersifat pasif.

Dalam memeriksa laporan tersebut Ombudsman tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar penyelenggara negara dan pemerintah mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan laporan atas dugaan mal-administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua laporan harus diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi.⁴⁵ Hal ini yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan. Dalam melakukan pemeriksaan atas laporan yang diterimanya, Ombudsman dapat memanggil terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila terlapor dan saksi telah dipanggil tiga kali berturut turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa.

Untuk menegakkan UU 37/2008, diatur pula mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi terlapor dan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman, sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan. Diberbagai negara, rekomendasi Ombudsman hanya bersifat mengikat secara moral (*morally binding*), di Indonesia bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*).

⁴⁵ Hasil wawancara penulis dengan Ibuk Dahlena selaku Asisten Penanganan Keluhan Ombudsman Republik Indonesia, pada hari Senin, 27 September 2011 pukul 14.00 WIB

Pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia terhadap laporan yang masuk telah berjalan dengan baik, hal ini ditinjau dari meningkatnya laporan masyarakat yang masuk setiap tahunnya. Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman pada tahun 2010 sebanyak 99%⁴⁶ dari seluruh laporan yang masuk telah ditindak lanjuti, sisa jumlah 1% merupakan laporan masyarakat pada tahun 2010, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman terhadap laporan laporan yang masuk menunjukkan sisi positif dari kinerja ombudsman. Penanganan laporan yang diproses dengan baik menunjukkan bahwa Ombudsman serius dalam membenahi rendahnya pelayanan publik yang ada di negara ini.

Apabila masyarakat menemukan ketidakadilan dalam pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, masyarakat hendaknya langsung melaporkan kepada Ombudsman. Masyarakat juga memiliki peranan dalam proses membangun penegakan pelayanan publik untuk memperoleh keadilan, karena mereka adalah bagian, dan juga sasaran, dari keadilan itu sendiri. Masyarakat adalah komponen yang semestinya merasakan keadilan, dan bukan sebaliknya, menjadi obyek serta korban ketidakadilan. Agar para individu, terutama masyarakat golongan rendah dan miskin, secara terus menerus tidak menjadi korban penyalahgunaan wewenang maka masyarakat sendiri harus mendapat tempat untuk melakukan pengawasan. Institusi pengawas tersebut telah kita kenal dengan nama Ombudsman.

⁴⁶ Laporan tahunan 2010, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2011, halaman 2.

Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan karena penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan negara pada hakikatnya didasarkan atas mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pengawasan oleh Ombudsman adalah pengawasan riil, yaitu pengawasan untuk memperoleh pelayanan sebaik-baiknya dari aparaturnya pemerintah.

Masyarakat berhak mengawasi dan menilai apakah mandat yang diberikan kepada pemerintahnya untuk menyelenggarakan pemerintahan serta memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya telah dilaksanakan secara baik atau belum.⁴⁷ Penyelenggaraan negara, khususnya penyelenggaraan pemerintahan, tanpa disertai kontrol oleh masyarakat, akan cenderung represif dan koruptif sehingga dalam jangka panjang bukan saja kurang memperoleh dukungan, tetapi juga tidak memberi kesejahteraan kepada rakyatnya. Pengawasan oleh masyarakat akan dapat mencegah instabilitas, penyalahgunaan wewenang serta disintegrasi. Maka apabila menemukan ketidakadilan dalam pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, masyarakat hendaknya langsung melaporkan kepada Ombudsman. Sehingga dapat diambil kesimpulan, semakin banyak laporan yang masuk semakin banyak pula peningkatan yang dilakukan Ombudsman terhadap kinerja pemerintah.

Mengenai hubungan antara masyarakat dengan Penyelenggara Negara yang mencakup tanggung jawab, wewenang serta hak dalam penyelenggaraan negara secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999

⁴⁷ Antonius Sujata, SH, MH, *peranan Ombudman dalam pemberantasan dan pencegahan Korupsi serta pelaksanaan pemerintahan yang baik*, komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2006, halaman 14

Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Pasal 9 mengatakan :

- (1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih.
- (2) Hubungan antara Penyelenggara Negara dan masyarakat dilaksanakannya dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara dimaksud mencakup: Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kepentingan Umum, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas dan Asas Akuntabilitas.

Adapun peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara diwujudkan dalam bentuk (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999) :

- a. Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dalam penyelenggaraan negara.
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab.
- d. Hak memperoleh perlindungan hukum.⁴⁸

Sedangkan dalam pelaksanaan investigasi atas prakarsa sendiri hanya dilaksanakan sebanyak 28 kasus.⁴⁹ Pelaksanaan kinerja ombudsman dari sisi ini kurang berjalan dengan baik, karena dari tahun 2000 Ombudsman di bentuk seharusnya sudah lebih banyak dari 28 kasus yang dilaksanakan. Realitanya pada saat ini pelaksanaan dari lembaga ini untuk mengawasi

⁴⁸ Antonius Sujata, *loc. Cit.*

⁴⁹ Laporan tahunan 2010, *Op. Cit.*, halaman 20.

penyelenggaraan pelayanan publik kurang terlihat manfaatnya. Mengurus sebuah surat sertifikat tanah, akta atau dokumen lainnya, pada kenyataannya masih sangat sulit dan memakan waktu lama.

Masyarakat kerap kali mengeluh karena buruknya pelayanan publik seperti ini. Hal ini menyebabkan bahwa keberadaan Ombudsman kurang dirasakan oleh masyarakat dan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai sarana pengaduan akan pelayanan publik tersebut. Selain itu, output dari Ombudsman hanyalah berupa rekomendasi yang mana tidak mempunyai sanksi mengikat bagi badan pelayanan publik untuk melaksanakan rekomendasi tersebut sehingga belum dapat menjadi solusi untuk mewujudkan reformasi birokrasi.

Untuk memberikan manfaat dan memperlihatkan kinerja Ombudsman kepada rakyat, memang harus sering dilaksanakan investigasi menurut prakarsa sendiri, agar masyarakat lebih mengetahui kinerja, peran dan fungsi ombudsman sebaiknya harus sering terjun langsung dalam permasalahan-permasalahan yang penting serta menyangkut kepentingan dan perhatian publik, sehingga keberadaan dan peran Ombudsman Republik Indonesia dirasakan langsung oleh masyarakat.

C. Kendala-Kendala yang Dihadapi oleh Ombudsman Republik Indonesia untuk Meningkatkan Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah

Perjalanan kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia telah berlangsung selama 11 (sebelas) tahun lebih, tugas utama Lembaga Ombudsman adalah mengawasi pelayanan publik yang dilakukan oleh

penyelenggara negara, baik melalui partisipasi masyarakat maupun atas prakarsa sendiri. Objek pengawasannya tidak terbatas pada Penyelenggara Negara, Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah, tetapi juga BUMN, BUMD, BHMN, bahkan badan swasta/individu yang menjalankan tugas pelayanan publik tertentu dan dananya sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.

Selama lebih dari 11 (sebelas) tahun perjalanannya, Ombudsman Republik Indonesia mengalami berbagai pasang surut dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya. Berawal dari sebuah lembaga bernama Komisi Ombudsman Nasional dengan kewenangan terbatas dan dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, hingga akhirnya berubah menjadi sebuah lembaga negara permanen yang memiliki kewenangan lebih kuat dengan nama Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Sepanjang tahun 2010 Ombudsman telah diakses oleh masyarakat melalui berbagai mekanisme, antara lain lewat surat, datang langsung, website, *e-mail*, telepon, faximili, dan sebagainya. Jumlah keseluruhan akses masyarakat kepada Ombudsman pada tahun 2010 adalah 5942 akses,⁵⁰ dengan dominasi akses melalui surat dan datang langsung.

Disisi lain, ada beberapa kendala yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia, kendala yang dihadapi tersebut tidak hanya terdapat dari dalam

⁵⁰ Laporan tahunan 2010, *Op. Cit.*, halaman 19.

kelembagaan, melainkan juga datang dari luar kelembagaan. Kendala-kendala tersebut antara lain :⁵¹

1. Tidak tersedia dana yang cukup, sehingga seluruh pelaksanaan program dan kegiatan tidak dapat dipastikan waktu pelaksanaannya.

Jumlah anggaran untuk Ombudsman yang sebesar Rp 16.300.000.000,- pada dasarnya sangat terbatas untuk dapat mendukung prioritas kegiatan Ombudsman Republik Indonesia di tahun 2011.

Prioritas kegiatan Ombudsman Republik Indonesia di tahun 2011 yaitu:

- a. Tindak lanjut pelantikan 9 anggota Ombudsman yang saat ini sedang dalam proses seleksi;
- b. Pemberian penghasilan, uang kehormatan, dan hak-hak lain ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman Republik Indonesia;
- c. Pemberian uang kehormatan bagi ketua, wakil ketua, dan anggota Ombudsman yang akan purna tugas sebesar 6 (enam) kali dari penghasilan setiap bulan;
- d. Pembentukan kantor perwakilan Ombudsman;
- e. Pemberian penghasilan bagi kepala perwakilan, asisten ombudsman dan staf sekretariat;
- f. Rencana untuk menempati gedung baru dan pengadaan/penyewaan gedung kantor perwakilan;
- g. Pengisian sebagai jabatan struktural di lingkungan Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia.

⁵¹ Hasil wawancara penulis dengan Ibuk Dahlena selaku Asisten Penanganan Keluhan Ombudsman Republik Indonesia, pada hari Senin, 27 September 2011 pukul 14.00 WIB.

- h. Peningkatan kapasitas sumber daya manusia;
- i. Pengembangan sistem informasi dan komunikasi;
- j. Program menindaklanjuti laporan yang masuk;
- k. Program kegiatan survei kepuasan pelayanan publik;
- l. Peningkatan kerja sama, koordinasi, dan sinkronisasi penyelenggara pelayanan publik;
- m. Pengadaan sarana dan prasarana kantor;
- n. Pengembangan jaringan kerja dengan instansi terkait dan universitas serta masyarakat; dan
- o. Pengembangan jaringan kerja sama dalam negeri dan kerja sama luar negeri.

Diharapkan pada awal tahun 2011 Ombudsman Republik Indonesia dapat mengajukan anggaran belanja tambahan untuk mengantisipasi kebutuhan dana dalam rangka pelaksanaan kegiatan tugas dan fungsi Ombudsman pada semester kedua tahun 2011. Untuk itu Ombudsman Republik Indonesia perlu berkoordinasi lebih lanjut dengan berbagai pihak, termasuk dengan kementerian keuangan, badan pengawas keuangan, dan dewan perwakilan rakyat selaku pemegang fungsi anggaran.

Namun demikian Ombudsman mencatat bahwa tidak mudah memperoleh kenaikan anggaran meskipun komisi II DPR RI telah menyetujui usulan kenaikan anggaran untuk Ombudsman pada tahun 2011. Selama ini Ombudsman mendapat porsi anggaran sebesar Rp 16.300.000.000,- (menjadi Rp 20.000.000.000,- pada tahun 2010 setelah

usulan Anggaran Belanja Tambahan disetujui), dan telah mengusulkan kenaikan anggaran menjadi Rp 48.000.000.000,- untuk tahun anggaran 2011. Salah satu alasan usulan kenaikan tersebut adalah mandat dari Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mewajibkan agar Ombudsman membentuk kantor perwakilan di tiap provinsi dalam waktu 3 tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang tersebut. Namun meski usulan tersebut didukung dan mendapat persetujuan komisi II DPR RI pada kenyataannya tidak terwujud setelah Ombudsman menerima surat dari Kementerian Keuangan RI yang mengalokasikan anggaran tahun 2011 dengan jumlah sama yaitu Rp 16.300.000.000,-.

2. Masih terbatasnya pengetahuan masyarakat tentang tugas, fungsi dan wewenang Ombudsman secara menyeluruh.

Sosialisasi kepada masyarakat bertujuan untuk memperkenalkan Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik oleh aparat pemerintah sehingga masyarakat tidak perlu takut dan mengetahui kemana harus melapor. Sementara sosialisasi kepada institusi pemerintah selain bertujuan untuk memperluas pemahaman aparat pemerintah mengenai fungsi dan tugas Komisi Ombudsman Nasional juga berupaya meningkatkan efektivitas tindak lanjut laporan Komisi Ombudsman Nasional baik dalam bentuk klarifikasi maupun rekomendasi.

Pada dasarnya program sosialisasi dan peningkatan kesadaran masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik yang baik merupakan

lanjutan implementasi dari pelaksanaan tugas Ombudsman sewaktu masih bernama Komisi Ombudsman Nasional. Ketika itu penyebarluasan informasi mengenai Ombudsman merupakan salah satu tugas pokok yang diamanatkan dalam Keputusan Presiden No.44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Tujuan dari kegiatan sosialisasi tersebut adalah:

- a. Menyebarluaskan informasi mengenai tugas dan fungsi lembaga Ombudsman di Indonesia kepada masyarakat luas;
- b. Mengajak masyarakat untuk secara proaktif melakukan pengawasan eksternal atas pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah;
- c. Mensosialisasikan perkembangan pembahasan RUU Ombudsman RI sekaligus menghimpun dukungan *stakeholder* untuk terus memberikan dorongan dan masukan terhadap UU Ombudsman RI.

Untuk tahun 2011 ini, tema strategis kegiatan sosialisasi yang dilaksanakan oleh Ombudsman Republik Indonesia menekankan pada penyebarluasan pemahaman masyarakat akan hak mereka atas pelayanan publik yang berkualitas. Masyarakat didorong agar tidak hanya melihat pelayanan publik hanya pada beberapa instansi, khususnya penegakkan hukum seperti pengadilan, kepolisian, atau kejaksaan, namun juga instansi lainnya seperti pemerintah daerah, instansi departemen dan nondepartemen, BUMN/BUMD, dan sebagainya. Sosialisasi dilakukan untuk menstimulir masyarakat agar berani melaporkan tindakan pemberian

pelayanan yang buruk oleh penyelenggara negara. Di sisi lain sosialisasi juga dilakukan untuk menyebarluaskan informasi mengenai perkembangan proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia. Seiring telah disahkannya Undang-Undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, strategi sosialisasi mengalami penyesuaian substansi dengan menitikberatkan mengenai tugas, fungsi dan kewenangan dari Ombudsman Republik Indonesia.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bentuk-Bentuk Pengawasan yang Dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam Peningkatan Profesionalisme Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah

Pada pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 menyebutkan bahwa selain menerima laporan dari masyarakat, Ombudsman juga dapat melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (*own-motion investigation*) melalui informasi yang didapat melalui media dan/atau pemberi informasi dari dalam (*whistle blower*). Ombudsman dapat melakukan pemeriksaan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu terhadap instansi yang dilaporkan, dan pihak yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan dapat dikenai sanksi pidana. Pengawasan lembaga ini akan dapat mendorong terwujudnya *Good Governance* dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan di negara kita untuk mencapai tujuan nasional yaitu masyarakat yang adil dan sejahtera.

2. Pelaksanaan yang Dilakukan Ombudsman Republik Indonesia dalam Peningkatan Profesionalisme Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah

Pelaksanaan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia terhadap laporan yang masuk telah berjalan dengan baik, hal ini ditinjau dari

meningkatnya laporan masyarakat yang masuk setiap tahunnya. Sedangkan dalam pelaksanaan investigasi atas prakarsa sendiri hanya dilaksanakan sebanyak 28 kasus. Pelaksanaan kinerja ombudsman dari sisi ini kurang berjalan dengan baik, karena dari tahun 2000 Ombudsman di bentuk seharusnya sudah lebih banyak dari 28 kasus yang dilaksanakan.

3. Kendala-Kendala yang Dihadapi Oleh Ombudsman Republik Indonesia untuk Meningkatkan Kinerja Penyelenggara Administrasi Negara

Selama lebih dari 11 (sebelas) tahun perjalanannya, Ombudsman Republik Indonesia mengalami berbagai pasang surut dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya juga ada beberapa kendala yang dihadapi Ombudsman Republik Indonesia, kendala yang dihadapi tersebut tidak hanya terdapat dari dalam kelembagaan, melainkan juga datang dari luar kelembagaan. Kendala-kendala tersebut antara lain: 1) Tidak tersedia dana yang cukup, sehingga seluruh pelaksanaan program dan kegiatan tidak dapat dipastikan waktu pelaksanaannya ; dan 2) Masih terbatasnya pengetahuan masyarakat tentang tugas, fungsi dan wewenang Ombudsman secara menyeluruh.

B. Saran

1. Dalam rangka mendukung dan mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik dari para penyelenggara pelayanan publik baik instansi Pemerintah, BUMN, BUMD, Badan Hukum Milik Negara, serta Badan Swasta atau Perseorangan yang menjalankan penyelenggaraan pelayanan

publik, Ombudsman Republik Indonesia diharapkan lebih memaksimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangannya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, utamanya dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangan, penguatan pengawasan, pembinaan, penyadaran, dan sosialisasi keberadaan Ombudsman Republik Indonesia.

2. Untuk meningkatkan standar pelayanan Ombudsman Republik Indonesia dalam menyelesaikan setiap laporan dan pengaduan masyarakat, serta inisiatif investigasi, Ombudsman Republik Indonesia harus sering terjun langsung dalam permasalahan-permasalahan yang penting serta menyangkut kepentingan dan perhatian publik, sehingga keberadaan dan peran Ombudsman Republik Indonesia dirasakan langsung oleh masyarakat.
3. Untuk menjamin dapat dilaksanakannya rekomendasi Ombudsman mungkin perlu ditambahkan kewenangan menuntut (seperti di Swedia) secara pidana sebagai ancaman terakhir seperti, apabila lewat waktu tertentu setelah dilaporkan ke DPR dan Presiden (misalnya tiga bulan) ternyata terlapor/atasan terlapor tidak melaksanakan sebagian atau seluruh isi rekomendasi Ombudsman tanpa alasan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Antonius sujata, 2006, *Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi Serta Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik*, Komisi Ombudsman, Jakarta.
- Antonius Sujata, dkk, 2002, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, jakarta.
- Antonius sujata & RM Surachman, 2011, *Catatan Perjalanan Sebelas Tahun Ombudsman Republik Indonesia*, Indonesia Development for Consultancy & Cooperation (IDCC), Jakarta.
- Bambang Waluyo, 1999, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Dahlil Marjon, 2011, *Eksistensi Komisi Kepolisian Nasional Untuk Peningkatan Profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Didik Sukriono, 2009, *Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- J.J. Von Schmid, 1988, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan Jakarta.

- Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional Tahun 2000, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.
- Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional Tahun 2001, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.
- Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional Tahun 2010, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.
- Laporan Triwulan II Komisi Ombudsman Nasional Tahun 2010, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta;
- Morris Ginsberg, 2003, *Keadilan dalam Masyarakat*, Penerbit Pondok Edukasi Bantul.
- Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, PT RadjaGrafindo Persada Jakarta.
- Sunaryati Hartono, dkk, 2003, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, The Asia Foundation Indonesia, jakarta.
- Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian hukum*, penerbit Sinar Grafika, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang - Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Ketetapan MPR No : VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

Keppres No.44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

C. Makalah, Majalah, Jurnal, Artikel, Koran, Internet

Majalah Ombudsman , *Ombudsman Republik Indonesia tidak tumpang tindih dengan lembaga pengawas lain*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta.

Rizky Argama, Dkk, 2006, *Peran Hakim Agung Dalam Proses Penyelesaian Perkara Di Mahkamah Agung: Studi Kasus Penyusunan Hakim Agung Oleh Harini Wijoso*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

<http://www.ombudsman.go.id>, up date tanggal 10 Juni 2011.

